

イギリスにおける社会福祉サービスの 現状と課題

——貧困問題と P S S 形成をめぐって

山 本 隆

1. はじめに

イギリスにおいて、従来の福祉サービスから対人福祉サービス (Personal Social Services, 以下 P S S と略す) へと用語が置換えられたのは、1968年のシーボーム報告においてである。以後、1970年地方自治体社会サービス法により社会サービス部 (Social Services Department, 以下 S S D と略す) が設立されたことから、P S S 形成という新しい時代が到来する。公衆の期待は高まり、これまで未充足であったニーズが掘り起こされ、社会福祉の一大飛躍が遂げられたのである。

同様にアメリカでも、1974年のタイトル X X において、社会保障とは別の対人福祉サービスのタイトルが設定され、公的扶助から分離されている。そして、わが国でもこの「分離問題」に関心が寄せられており、P S S 形成を社会福祉ニーズの変化と対応させて社会福祉の転換を強調する議論もある。

この議論によれば、社会福祉は従来救貧対策と結びついて経済的ニーズに対応していたのに対し、現在では経済的ニーズへの対応は所得維持政策に委ねられ、このような施策を補充・代替する社会福祉政策から、現金給付では対応することのできない非経済的ニーズに対応する普遍的サービスに焦点が当てられ

るべきとされている。

小論では、シーボーム改革前後のイギリス社会福祉を素材にして、このような「分離体制」、PSS形成をめぐる問題を貧困問題との関連で考察する。シーボーム報告からパークレイ報告を経て約25年間の歳月を経た現在、大量失業による貧困の増大や犯罪、非行の多発、麻薬、アルコール中毒、家庭崩壊、児童の放任や怠学などによってあらゆる種類のPSSが一段と求められている。経済的ニードと分離された福祉サービスが、大量失業、貧困の深化の状況下で、果して有効に機能しているものであろうか。こうした問いに、試論の形で検討していきたい。

2. ソーシャル・ポリシーの展開1964—1970年——

「貧困の再発見」と児童貧困問題への対応

戦後20年間、「福祉国家」の下で除去されたと信じられていたイギリスの貧困は、1965年に再発見された。同年にエイベル・スミスとタウンゼントの『貧困者と極貧者』(The Poor and the Poorest)が出版され、公的扶助基準以下の所得で生活している人々の数が1950年代の間に減少するどころか、増大していた事実が立証されたのである。

彼らの調査研究によれば、1953、54年から1960年にかけて、貧困世帯及び貧困人口のいずれにおいても、その比率が大幅に増大していた。彼らは貧困基準の判定に際して、国民扶助(当時)基準に住居費を加えた金額の140%未満を貧困層とみなし、この定義に従って1953、54年時点では家族消費調査の各世帯の支出を、また1960年時点では所得を用いて、貧困水準の世帯数または人口を算出、比較している。それによると1953、54年で世帯の10.1%、人口の7.8%、1960年では17.9%と14.2%がそれに当たるとした。⁽²⁾ ラウンツリーの研究では、貧困人口は2%に満たなかったのに対し、彼らの調査結果は予想をはるかに越える多数の貧困者がイギリスに存在することを示したのである。特に、家族人員の多い世帯に貧困が多くみられたが、これは児童手当が低額に据えおかれて

いたことが原因の一つとなっていた。⁽³⁾ エイベル・スミスとタウンゼントの調査研究で重要な点は、それまで貧困の調査研究において主として老人の貧困に関心が集中していたのに対し、彼らの調査では低消費世帯人口の34.6%がフルタイムの労働者世帯によって占められていることが新たに立証されたことである。⁽⁴⁾

こうして、エイベル・スミスとタウンゼントの調査結果では、公的扶助基準の140%未満の貧困層は、1960年時点で約750万人に達しており、その中でも約225万人は16才未満の児童であったことが明らかにされた。⁽⁵⁾ こうした驚くべき数字の背景には、有子世帯の最低生活が営めないほどの低賃金が広範に存在し、また家族手当も低額に据えおかれたままという厳しい事情があった。

このようにして、彼らの研究では、老人の貧困問題と並んで「児童貧困」(Child Poverty)の深刻さが提起されたのであるが、それはとりもなおさず低賃金世帯の児童の貧困問題でもあった。父母がフルタイムで就労している場合には、たとえその収入が公的扶助水準を下回っていても公的扶助を受けることができず、またその父母が失業等のために公的扶助を受けるようになった場合でも、1975年まではウェイジ・ストップによってその扶助額は就労中の所得水準を越えることができなかったのは周知の通りである。このような児童貧困問題への対応策の一つは、ベヴァリッジが構想したような児童の生活を維持するに足る家族手当制度を改めて確立することであった。ただ子供一人の世帯の低賃金による貧困も明らかにされており、新しい児童手当制度の提案は第一子をもその対象として含める必要があった。

そこでエイベル・スミスとタウンゼントなどのティトマス・グループは、1965年に社会保障の充実を求める運動体である児童貧困行動グループ(Child Poverty Action Group, CPAG)を結成し、先の『貧困者と極貧者』の出版をもって児童貧困キャンペーンを展開していった。こうして児童貧困という事実を突きつけられたウィルソン労働党政権にとって、家族手当の引き上げをこれ以上引き延ばしておくことは不可能な情勢となっていく。ついに、労働党

政府によって、1967年から68年にかけて、56年以来据えおかれていた家族手当額が改定され、給付額は従来の2倍に増額された。以下、児童手当制度の改定の動きをみてみると、まず67年10月、多子家族を対象に給付額が引き上げられ、第四子以降の児童について一人当たり25ペンスが増額され75ペンスとなっている。ついで68年4月の改定では、第二子及び第三子につき一人当たり35ペンス増額され、第四子以降についてはさらに10ペンスが引き上げられた。

しかし注目しておかなければならない点は、こうした家族手当額の引き上げがなされると同時に「財政法」(Finance Act)が改正され、児童扶養控除の引き下げが代わりとして実施されたことである。これは、家族手当の増額に要した費用を、児童扶養控除の引き下げによる所得税増税によって国庫に回収し、費用負担を軽減しつつ、家族手当の効果を有子低所得層に限定しようとする独自の政策であった。このように、一度給付したものに租税を課して国庫に回収する方式はクローバック(Claw-back)と呼ばれたが、これにより1968年4月の改定では、家族手当の対象となる児童一人につき児童扶養控除額が36ポンド削減され、利益が非納税者に限定されたのである。さらに、同年10月に家族手当は一律に15ペンス増額されたが、翌69年4月に児童扶養控除も6ポンド引き下げられた。

結局のところ、1968年から69年にかけて、家族手当は児童一人につき年額26ポンド引き上げられたのに対し、児童扶養控除は42ポンド引き下げられたのである。総じて、1968年の場合家族手当の増額に1億8千万ポンドの追加支出がなされ、これに対し所得税増税の形で1億3千3百万ポンドが国庫に回収され⁽⁶⁾た。加うるに、政府は学校給食と福祉ミルクの料金、国民保健サービスの自己負担額、国民保険料の引き上げなどを断行し、この結果家族手当の増額分は全く意味のないものとなったのである。

このように、政府は家族手当の増額分を所得税を引き上げることによって国庫に回収し、支出増を相殺しながら家族手当の効果を有子低所得層のみに限定しようとした。このクローバック方式が、児童を有する家庭の貧困の解消策と

して、満足しうる結果をもたらさなかったのは当然であった。以上が児童貧困問題をめぐる政策対応の動きであった。

次に、当時の労働党の政策を評価してみたい。国際収支の悪化、インフレーション、労使関係の悪化、国際競争力の低下など多難な課題を抱えて、1964年にウィルソン政権が発足した。こうした厳しい経済情勢の下で労働党政府は革新的、抜本的な政策に踏みこめず、前任の保守党政策を修正するにとどまり、むしろ所得政策の採用により賃金凍結を断行するなど、強引に経済成長を図ろうとした。これが「生産性向上」(Productivity-deal) 政策となっていく。社会保障制度の改正についても、労働党政権は所得保障の完全実施は莫大な支出を要することから、1966年に従来の国民扶助を補足給付に統合改変して給付のアクセスを容易にさせたものの、選別主義に基づく政策を変更しようとはしなかった。

また、児童手当に関しても、普遍的な児童給付制度には多額の費用が見込まれるため、前述のように極めて消極的な対応しか示さず、この問題は1970年に政権に復帰する保守党内閣による家族所得補足制度の実施によって新たな局面を迎えることになる。このようにして、国際収支の悪化に伴う経済的苦境は、労働党に産業政策優先を選択させ、貧困問題に対する抜本的な政策をおし進める途を歩ませなかったのである。

3. ソーシャル・ポリシーの展開1970—1979年——

ソーシャル・サービスの拡大と抑制

(1) 家族所得補足制度をめぐる問題点

1970年、政権の座に返り咲いた保守党はクローバックを伴う家族手当制度とは異なる新しい政策を盛りこんだ法案を議会に提出し、同年12月に立法化した。これが家族所得補足 (Family Income Supplement, 以下FISと略す) 制度であり、翌71年8月から実施された。FISは負の所得税制度であるタックス・クレジットの導入を予定し、フル・タイムの就労者世帯を対象とした。

その内容は厳しい所得制限の下に、夫と妻の総収入と家族手当の合計額をその家族の子供の人数で変動する一定基準額から差し引いた額の半分を給付するという負の所得税制度の仕組になっていた。

F I Sは児童手当の一種というよりは、補足給付を補完する制度とも考えられ、また賃金補助の性格も有していた。この意味は重要であり、このことをもってこの制度が1975年のスピーナムランド制度のカムバックであるとの批判が制度実施当初になされた。⁽⁷⁾ 実際、F I Sによって被救恤民層が現役労働者にまで拡大され、貧困、低賃金問題が社会福祉の領域である被救恤民問題にすりかえられるという側面を持っていた。⁽⁸⁾ 事実、低賃金労働者の貧困は1960年以来激増し、補足給付基準以下の所得者は1971年350万人で、1966年より実に100万人も増加している。また貧困状態に陥っている有子世帯の数は、年々増加の傾向を辿っており、補足給付水準以下にある極貧の有子世帯数は1974年の約11万世帯から、76年には二倍の約23万世帯へと急増していたのである。これを児童数でみると、約26万人から50万人への増加となっている。⁽⁹⁾ このように、1970年代後半において有子世帯の貧困化が一層顕著となったが、その中で低所得勤労世帯は租税負担の増大と児童援助額の相対的低下により、大きな経済的打撃をこうむっていた。また、単親家庭及び失業世帯の増加も、有子世帯の貧困化という現象をさらに促進させていたのである。

このように、家族手当やF I Sの存在にもかかわらず、多子世帯に貧困者が多くみられたのはなぜであろうか。それは、支給される児童手当が必要生活費の一部分しか補充されない少額であること、またF I Sももともと基準額となる子供の必要生活費を低く見積り、しかもその基準額と実際の収入額との差額の半分しか手当として支給しないという極めて受給者にとって厳しい制度になっているところに原因があったからである。

しかし、問題の本質は低賃金にあり、低賃金問題こそが是正されねばならず、これが児童手当、家族サービスなどの諸施策にすりかえられていた点を見ておく必要がある。しかるに、低賃金の問題に対する実際の対応は、低賃金や

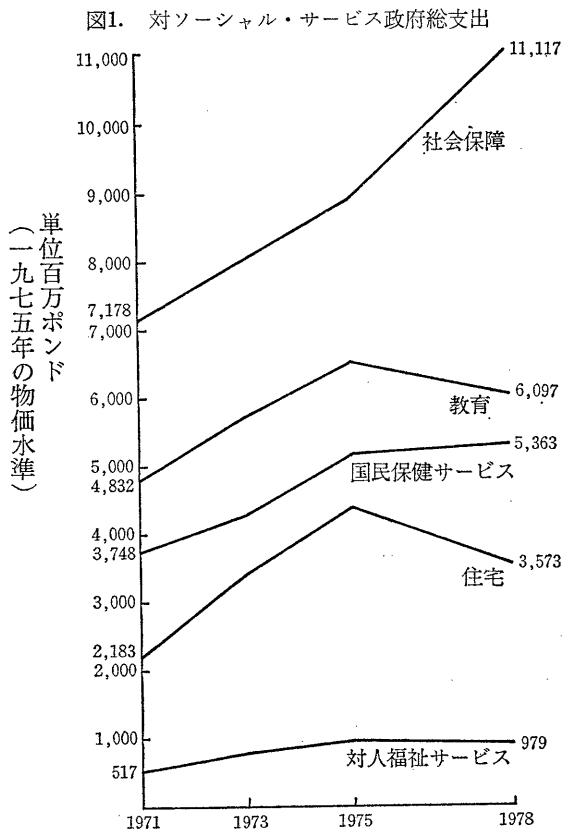
賃金の大幅な格差そのものが取り上げられるのではなく、むしろ最低生活が維持できないような人々に対して、事後的・個別的な給付、サービスが実施されるにすぎなかった。現在においても、全国的な最低賃金制の導入に対する政府の姿勢は消極的であり、全国一律最低賃金制は実施されていない。

こうした中であって、1974年に再度政権に就いた労働党政府は、第一子をも含めた全ての児童を対象とする児童給付制度 (Child Benefit Scheme) の確立を目指し、翌1975年に児童給付法を制定した。この児童給付制度には、児童扶養控除の段階的な廃止が織りこまれており、ここにおいて初めて児童給付制度が完全に実施されることになった。こうして第二子以降を対象として戦後発足した家族手当制度は、1979年には全児童を対象とする児童給付制度へと改編されたのであった。振り返って、「福祉国家」の下で完全な児童手当が実現されるのに実に30数年の月日を要したのである。

(2) 「リカード現象」とソーシャル・ポリシー

近年のイギリスの社会問題の底流に、ME革命と呼ばれる、生産性の向上—コスト削減を目指す技術革新の社会的影響があるのを見落とすわけにはいかない。70年代初頭のこの国の社会経済事情では、産業雇用の減少とソーシャル・サービスの増大が特徴であったが、これも「生産性向上」、「技術革新、合理化」によってもたらされた失業問題への対応であったのである。1960年代から生産のオートメーション化が導入され、ME革命の進行により生産性向上が達成されると共に失業率は高い数字を示し始めた。労働の広範な「振り落とし」

(Shakeout) が行われたのである。そして1960年代後半には、失業者は50万人を突破しており、イギリス政府にとって大群の失業者を如何に処理するかが最大の政治課題となっていた。新技術の導入は、生産高の増大よりはむしろ人件費を節約するためのものであり、生産高は漸増、生産性は着実な伸びを示しつつ、適合性を欠く高齢者と若者の間で失業者を増大させ始めていたのである。B・ジョーダン⁽¹⁰⁾は、生産性向上と静態的生産という状況を「リカード現象」 (Ricardo Phenomenon) と呼んでいる。



(出所) Bill Jordan, Automatic Poverty, op. cit., p 127

このように、この時期の真に重要な問題は、低所得家族であり、技術的失業の始まりであったと言えよう。この点は、シーボーム改革以降の社会福祉サービスの動向との関連でも、留意しておく必要がある。図1から明らかなように、1970年代におけるイギリスのソーシャル・ポリシーの大きな特徴は、ソーシャル・サービス支出の急激な拡大と、75年以降の拡大抑制という対称的な取り組みである。事実、社会サービスの拡大は「リカード現象」への対応であった。

保守党政府は「リカード現象」により生じたニーズを満たすために、ミーンズ・テストを伴う給付とサービスという最も安上がりの施策でサービス拡大を図る途を取った。前節で述べたF I Sがその典型的な施策の一つであることは指摘するまでもないであろう。ヒース保守党政権は、最初は賃金を抑制し、市場拡大が鈍化したことに対応して産業の合理化を促進し、引き締め政策を選択した。しかし、現に行われた合理化は、競争力を回復させるには不十分なものであったし、しかも経済の相当な停滞という犠牲を払って初めて達成されたのである。

そこで、同政権はUターンを行い、景気拡大策に乗り出した。市場の諸力に任せる度合いを減らし、経済への政府介入を強めたのである。こうして、1971年と75年の間に急速にソーシャル・サービスの支出が拡大したが、その最大の理由はイギリスの失業問題とそれに対する政府の対応であった。ヒース政権は失業を緩和しようとする際にソーシャル・サービス部門で低賃金の雇用を進めているが、⁽¹¹⁾正にこうした雇用の拡大は公共支出を通して経済のリフレッシュを図るというケインズ政策と一致するのである。

それは正に異常に高まる失業率への対応であった。しかし、1975年以降この拡大基調は終わりを告げる。というのも75年以降、経済不振の阻止を目指す労働党政権下で、資本計画や賃金支払いの削減等を通して、ソーシャル・サービス支出の削減が断行されたからである。労働党政権はソーシャル・サービスの抑制を図り、生産的産業の成長を促進しようとした。特に資本計画を中心とする支出を削減し、福祉労働者の削減を行ったのである。しかし、皮肉なことにこれらの政策や削減の結果は失業率のさらなる悪化という事態であった。こうして、1970年代にみられたソーシャル・サービスの保守党による拡大と労働党による抑制というコントラストは、苦境に立つイギリスの経済情勢を反映したものであったと言えよう。

4. 貧困問題とソーシャル・ワーク

(1) シーボーム改革以降の動向

イギリスの社会福祉において、P S Sが形成されるのは1968年のシーボーム報告以降のことである。シーボーム改革は1970年地方自治体社会サービス法 (Local Authority Social Services Act, 1970) によって実現化され、社会サービス委員会の下で社会サービス部長をヘッドとする社会サービス部 (Social Services Department, 以下S S Dと略す) が新たに設立された。このS S Dの下でニーズが明確にされ、それに応ずるための社会資源が獲得できるようになった。周知の通り、S S D設置により、従来地方自治体諸福祉部によって供給された各種の社会福祉サービスが統合化され、P S S形成という新しい時代の幕開きとなる。公衆の期待は高まり、これまで未充足となっていたニーズが掘り起こされるようになり、社会福祉の一大飛躍が遂げられたのである。この機構改革により、地方自治体のP S Sに対する支出は急激に増大し始める。社会福祉関係予算は、制度発足から実質3カ年に、年率平均14%の伸びで増加したのである。

同時に、ワーカーは多大な作業量を一挙に背負うことになった。さらに、1974年にロンドン郊外の地方自治体と保健サービスが再編成され、保健サービス、ソーシャル・ワーカーがS S Dに雇用されたことにより、一層多くの作業がS S Dに持ち込まれたのである。

しかし、シーボーム改革に寄せられた期待とは反対に、経済給付と対人サービスの「分離体制」に混乱をもたらす動向が生じてくる。それは、経済的給付を管理する補足給付委員会 (Supplementary Benefit Commission, 以下S B Cと略す) の地区担当官から援助を得られなかった対象者がS S Dを訪れるようになり、多くの地域においてケース負担が過重になり始めたためである。金銭的に行き詰ってS S Dを訪れる者は圧倒的に多く、そのため多くの対立がワーカーとS B C地区職員との間で生じた。このことは一つにはアドボカシーに

よる両者の食い違いによるのであり、今一つは1963年以来ワーカーがクライエントに金銭的援助を与える権限を認められていることに起因している。この1963年法については次節で検討する。

以下で述べるSSDとSBCをめぐる状況は、小論のテーマである貧困問題とPSS形成との関連を明確にする上で極めて重要であると思われる。すなわち、補足給付申請者の受給認定に当って、SBC担当官はあたかも納税者の利益を最優先するかのように業務を遂行しがちであり、給付とニードのギャップが生じる場合、それを埋めるためにSSDが存在するとの認識に立って、多くの対象者をSSDに送致してくるのである⁽¹²⁾。しかし、このことが度を越して、SBCが給付義務を怠っているにもかかわらず対象者がSSDに送致されてくるケースには、ワーカーも憤慨の念を禁じ得ない⁽¹³⁾。そうした反面、社会保障制度の運用面でソーシャル・ワーカーはSBCに対して潜在的な脅威となっているとも言える⁽¹⁴⁾。その理由は、広範な自由裁量の権限がSBCに与えられていて、この権限により法的に規定されている給付額より多くのあるいはそれ以下の認定が可能となるからである。

具体的な業務として、SSDでは、燃料費、家具、衣服、食料代への補助金や貸し付けがなされ、またホームレスの保護のためにベッドや朝食代の支払いという形で、対象者にますます多くの金銭的援助が与えられている⁽¹⁵⁾。1962年の児童ケア・ワーカー協会の調査資料によれば、金銭的援助を求める理由として、借金がケース全体の4分の1を占め、食料と衣服が22%、交通費9%、家庭用必需品43%となっている。いずれの場合も当時の国民扶助局による硬直的対応により、援助が得られなかったためである⁽¹⁶⁾。

このように、経済的理由でSSDを訪れる者が非常に多いことが調査で明らかになっており、例えばグラスゴウでは金銭的ニードとの関連が認められたケースが80%にも達していたという報告が出されている⁽¹⁷⁾。こうした傾向は、シーボーム改革以降、一層顕著になっており、SBCからSSDへ問題が意図的に転嫁されている。このような状況をジョーダンは「SSDはSBCへの付属物

(Appendage)」と揶揄している。⁽¹⁸⁾

ソーシャル・ワークにおける金銭的援助の拡大は、少なくとも1975年まで急速に拡大していった。しかし、これ以降は経済的削減のため頭打ちとなり、根本的な問題が未解決なままワーカーの自由裁量の余地が縮小され、給付が画一化されてきている。また自由裁量権を統轄するSBCが1980年に廃止された。さらに、地方自治体の財源が限られているのと、ニーズがあまりにも大きいために、ワーカーは厳しく援助の「割当て」(rationing)を行わざるを得ない状況が生じている。⁽¹⁹⁾

同様に、1970年代中頃から、中央及び地方政府の多くの福祉プログラムが削減され、PSSの拡張が抑制されていった。また、インフレーションによって現金給付の実額は目減りし、経済的困窮が深化する中で、SSDを訪問する者の数は一層増加の度を加えている。不況の悪化と福祉需要の増大という重複する問題状況の下で、ワーカーの自由裁量は極めて困難になってしまい、自治体の公的義務でさえ果せなくなっている。ワーカーは資源の分配者というよりは抑制者に転じてきていると言われている。⁽²⁰⁾

シーボーム改革以来の新しい傾向は、経済的援助とは関連のない「分離サービス」の提供であった。しかし前述の事情により、社会保障省、住宅部等の他の領域から対象者がSSDに送致され、このことが裁判所、警察、学校を含めた諸機関にまで波及してきている。⁽²¹⁾

このためワーカーが本来ソーシャル・ワークの業務ではないものを遂行しており、SSDがSBCや住宅部の責任を部分的に肩代わりしている。1970年代初頭以来、手に負えない生徒、借家人、扶助申請者、患者等々や困難な対象者の問題が、「福祉ケース」(welfare cases)とみなされてSSDに送致されてきており、近年の厳しい経済の状況下で収奪(デプリベーション)が一層強化され資源が縮小化されるにつれてこの傾向はますます顕著になっている。こうしてSSDが他部から「ごみ入れ」(“dustbin”)の存在となっているのである。⁽²²⁾最近では、失業者の急激な増加によってワーカーへより複雑な問題が押し

つけられている。特に失業率の高い「収奪された地域」(deprived area)と⁽²³⁾呼ばれている所では、失業者のSSDへの訪問が急増しており、ワーカーに対してより多難な役割が要求されている。

実際、広くは気づかれてはいないが、1970年以来、PSSの趨勢は“サービスの統合化”の方向とは全く逆になってきている。SSDの内部にではなく、その外部において多くのサービスの拡張がなされており、特に75年以降顕著な動きとなっている。例えば、相談センター(advice centres)、法律センター(law centres)、危機センター(crisis centres)、権利センター(right centres)などの新しいサービス部門が地方自治体によって設立されている。また、大量失業に焦点を当てて、「スーパーバイザー計画」(project supervisors)や「生涯技術訓練者」(life-skills trainers)などのプログラムがマンパワー・サービス委員会の下で進められて⁽²⁴⁾いる。

こうして、「福祉ケース」の名称の下に、全ての問題がソーシャル・ワーカーに任されるようになってきており、所得保障と対人サービスとの分離は実質上、崩れ始めている。これまでみてきたように、経済問題から解放されているはずのソーシャル・ワークの業務に貧困問題が持ち込まれており、こうした機能的「分離論」は有効性を失ってきている。

(2)バークレイ報告をめぐって

1979年5月の総選挙の勝利により政権の座に就いたサッチャー保守党内閣は、肥大化した公共部門の縮少と公共支出の削減策を打ち出し、公共部門の雇用者及び公務員の人員整理に乗り出した。1980—81年度の予算編成では、財政支出の大幅なコントロールや一連の社会福祉政策の見直しが盛り込まれ、また福祉労働者の人員整理と並んでサービスの自治体責任から民間への責任転嫁が企図された。

このようにサッチャー政権発足当初、大胆な福祉削減の圧力が高まったのを契機に「ワーカー不要論」が持ち出され、改めて「福祉とは何か」という問いかけがなされた。その一つの答えが1982年のバークレイ報告であった。これに

先だつ1978年、賃金や労働条件に不満をもつワーカーがストライキを断行し、これに対する批判が沸上っていた。この出来事も当時のソーシャル・ワークをめぐる状況を理解する上で重要である。マスコミ及び国会においてワーカーによるストライキは激しく批難され、ソーシャル・ワーカーはむしろイギリスとは不要であるとの議論が出されたほどであった。

折りしも1980年8月、コーリン・ブルーワー (Colin Brewer) とジューン・レイト (June Lait) による『ソーシャル・ワークは生き残られるか』(“Can Social Work Survive?”) という書物が発刊され、「ワーカー不要論」の火に油が注がれた。著者たちはソーシャル・ワークの領域においても官僚化の拡大による弊害が生み出されてきていると指摘し、またソーシャル・ワークのアプローチはウェットな心理力動的な伝統に頼るケースワークに基づいているか、もしくは政治的な社会変革のアプローチにすぎず、利用者は实际的な援助を求めて来訪するのにすぎないのであって、ケースワークなどは望んではないと痛烈な評価を下している。また、社会変革については、有給の役人がすることではなく、むしろ市民の課題であると喝破している⁽²⁵⁾。

バークレイ委員会が設置されたのは正にこのようにソーシャル・ワーカーが公衆の批難にさらされ、社会福祉の抜本的な見直しがなされようとしている時期であった。こうして、社会福祉をめぐる情勢は危機的な雰囲気包まれていた。ところが、こうした山積する課題を受けたはずのバークレイ報告には社会福祉が危機的状况に追い込まれた1970年代末以降の政治的背景が把握されておらず、報告書全体が楽観的のトーンで貫かれている。特に経済、ソーシャル・ポリシー、ソーシャル・ワークの三者の関係を扱っている章にそのことがよく表われていると思われる。

また、報告書は専門職という中立的な立場で議論を進めており、ワーカーの現在の任務について十分に記述されているものの、ソーシャル・ワークのこれまでの発展状況や現状分析については掘り下げた議論がなされていない。この点はB・ジョーダンの指摘する通りであって、彼によれば報告書では「社会的

ケア」(social care)や「割当て」(rationing),「社会警察活動」(social policing)などの機能が安易にソーシャル・ワークの部分として正当化されており, しかも「社会的ケア」と「ソーシャル・コントロール」との関係や政治・経済との関係についての分析が欠落したままである, としている。さらに, ソーシャル・ワークに対する統制要素は強化される状況で, 他方ケア要素が縮小されていく要因や現実起っているソーシャル・ワークの状況変化の方向が認知されておらず, 経済不況やサッチャー政権下の政治的反動がワーカーにどのような影響を及ぼそうとしているのかという問題も考慮されていないというのが彼の⁽²⁶⁾見方である。

また, 報告書において素人の参加と地方分権に基づいた「コミュニティ・アプローチ」モデルが提示されているが, これは現政権の政策と一致するものであり, このアプローチがあえて新しい接近であるのかどうか, あるいは「安全網アプローチ」,「福祉国家アプローチ」モデルと比較して, 第一番目のものとして押せるかどうか不明である, とジョーダン⁽²⁷⁾は付記している。大規模な所得, 労働, 諸資源の再分配が実施されるのでなければ, 彼が言うように, 「コミュニティ・アプローチ」は潜在的に資本蓄積の道具ともなりかねないであろう。事実, ボランタリー・ローカル・ネットワークを使う「コミュニティ・アプローチ」は, 失業や社会保障給付と密接に結合して, 政府によって既に採用されていると言われている。

ここで特に我々が見落としてはならない点は, ソーシャル・ワークをめぐる問題において, 地方自治体ソーシャル・ワークが廃止される危険性よりも, むしろソーシャル・ワークがイデオロギー的にも, また経済的侵食によっても徐々にしかも知らぬ間に階級圧迫の手段に変形させられる危険性があるというジョーダン⁽²⁸⁾の指摘である。

しかし, 報告はこうした危険性に本気で取り組んではおらず, 政治的闘いが激化する中で, 「コミュニティ・ソーシャル・ワーク」は抑圧の手段にも解放の手段にも利用しうる強さと弱さ, 無限の柔軟性と変わり易さの両面をもって

いるのが真相である、とジョーダン⁽²⁹⁾は結論している。

約 300 万人という空前の失業者がイギリスの社会問題となっている現状で、失業による貧困者の増加、麻薬中毒やアルコール中毒、児童の放任や怠学、家族崩壊、非行の増大、等々によって P S S の必要性が増してきている。こうした不況の悪化と福祉需要の増大の状況下で、先にも述べた通り S S D のソーシャル・ワーカーの自由裁量は困難になってきており、公的な義務でさえ果せなくなっている。ワーカーは、社会経済情勢の変化の中で、資源の分配者から抑制者に転じてきている。

現在イギリスにおいて約20万人の公的職員が福祉に従事しており、S S D は強大な潜在力をもつ組織体として存在している。政治的影響力の受け方によっては統制の手段とも解放の手段ともなりうる福祉がどちらの方向を辿るのか、こうした厳しい問いかけが今なされているのである。

(3)1963年児童青少年法に関して

戦後ベヴァリッジ体制の発足時から残余的 (residual) とされた諸福祉サービスは、1950年代に入り徐々に制度と現実との矛盾を露呈してくる。それが集中的に表われたのが地方自治体の児童部であり、そこから50年代後半にみられたワーカーの金銭的給付を与える権限の要求が湧起った。

前章でみたように、1950年代の間に、公的扶助基準以下の所得で生活する労働者家族の数は、減少するどころか増大さえしていた。繰り返しになるが、エイベル・スミスとタウンゼントの調査結果では、1960年時点で公的扶助基準の140%未満の貧困層は約750万人に達しており、中でも約225万人は16才未満の児童であった。こうして児童問題は50年代から60年代にかけて、社会福祉の焦点となっていた。

この時期の政府の姿勢は、「問題家族」(Problem Family) モデルに示されているように、クライアントの抱える問題を社会的次元で捉えるのではなく、クライアント自身に貧困の原因を求めるものであった。そこでは対人的な視点、あるいは人格的視点が強調されており、それが家族ケースワーク導入の

根拠とされたのである。反面、こうしたアプローチは「福祉国家」状況の下で、「貧困解消論」が有力であった時代だけに、受け入れ易いものであったと言えよう。

1954年に、「家族サービス・ユニット」(Family Service Units, 以下FSUと略す)により、そこで取り扱われた家族の実態について、包括的な調査が実施されている。この調査結果から改めて確認されたのは、対象となった129家族の大多数が、最底辺の社会階級に属している(社会階級Ⅳが41.1%, Ⅴが38.8%)という点である。129家族のうち所得が最低限度かそれ以下の家族は22%, 最低限度以上だが50%までの家族は35%になっている。そして、国家扶⁽³⁰⁾助の給付を長期にわたって受けている家族は、約12%を占めている。

また、FSUの実践活動の「要約記録」に対する小松源助教授の二点のコメントは、「問題家族」の実情をよく伝えている。それによれば、(1)FSUが援助している成人男子の大多数は、不熟練労働者であり、そして家族の多くは4人もしくはそれ以上の子供を抱えているため、父親が正規に働いていても、家族全体の収入は国家扶助局が定めている必要額を超えないでいる。貧困から逃れられない場合、仕事を続け、十分にやりくりしていくためには、親の側に、ものすごい強さが必要となっている。この状況は、「豊かな」社会においては、不熟練労働者に、とくに厳しくのしかかってくる。そこでは、貧困は災難というよりも、本人の欠陥によるものとされてしまう。(2)経済的困難は不適切な住宅によって悪化させられており、一定の住宅をきれいに保つためには、非常に多くのエネルギーと時間を費やさなければならず、お湯、風呂、空間が全くない場合、数人の子供を抱えた家族の世話をすることは、母親の力を弱めて、身体的な故障を引きおこし、情緒的に疲れさせてしまっている、とのこと⁽³¹⁾である。

実際、家計の中の住居、光熱、水道費などいわゆる社会的強制支出が払えないところからくる家族の生活困難、ひいては家族崩壊の危機に瀕したクライエントの問題を眼の当りにしたワーカーは、経済的ニーズが止めどもなく広がる

中で、対人サービスでは全く対応しきれない状況におかれていた。

このように、クライアントの切実な経済上の諸問題に直面したソーシャル・ワーカーは、民間諸団体への照会に多くの時間を費さなければならず、またクライアントや実情に応じて国家扶助委員会、住宅部等に照会することで問題を切り抜けていた。こうして、1950年後半になると、止むに止まれずワーカーは経済的給付を与える権限を要求し始めたのである。

そして、1960年代初頭になると、ソーシャル・ワークと経済的給付の完全な分離は有効性があるものとは考えられず、低賃金労働者家族の福祉要求に対して、家族病理に基づく家族ケースワークという援助方法だけでは限界があることが明白になる。このことはイングルビー委員会によって公式に認められ、新たな対応が勧告される。こうして、地方自治体に金銭的及び現物給付を与える新たな権限が、1963年児童青少年法第一条（the Children and Young Persons Act 1963, Section 1）によって地方自治体に付与されたのである。

この1963年法により、予防的介入を行う権限、すなわち必要あれば物品及び金銭による援助を与える権限も家族福祉サービスの主要な機能となり、その介入方法は当初、予防的ケースワーク中心であったが、次第に居住施設、ディ・ケア、物的金銭的援助、家政的援助などを含めた包括的なサービス提供に拡大していったのである。

具体的には新しく認められた権限によって、家財道具の支給、割賦購入の支払い、ガス、電気料滞納、又は母親の病気の期間児童の世話に来る親戚の交通費などの支払いに利用されることとなった。

それによって民間団体との連繫が強化され、早めの警告的手配、追い立てをくわわないで済むための家賃保証や家計への助言、住宅部との協力関係も可能となった。⁽³²⁾ ここで1963年法第1条に関して特に強調しておきたい点は、戦後の所得保障と諸福祉サービスとの「分離体制」が修正を余儀なくされ、ベヴァリッジ計画が部分的にせよ重要な変更を遂げたことである。

次に、イングランドにおける第1条件下での経済給付支出の動向であるが、

表1 1963年児童青少年法第1条下における経済給付

年	額 (ポンド)
1965~66	66,600
66~67	135,100
67~68	188,800
68~69	244,900
69~70	377,000
70~71	534,000
71~72	652,000
72~73	1,431,000※
73~74	2,429,000※
74~75	3,450,000※

※これらの数字には、他の諸項目の支払いが含まれている。それゆえ、直接にはその前年度のものと、比較しえない。

(資料) Home Office, Department of Health and Social Security, Health and Personal Social Service Statistics for England

(出所) Michael P Jackson & B. Michael Valencia, Financial Aid Throug social work, Routledge & Kegan Paul 1979. p 17. 20

(34)
次にくる。

またジャクソンとバレンシアによれば、イングランドにおいて当初第1条下の現金給付のかなりの部分が食費、衣服、家庭内必需品に向けられており、また最近では燃料費、住居費の借金が重要なものとしてのぼってきている。利用者全体の特徴としては、国家給付の受給者が63%、補足給付水準がそれ以下の低所得層が60%、フルタイム雇用に就いていない者が60%以上、単親家族が32

表1において、経済給付の急激な増加が明らかになっている。1965年度を基準にすると、1969年度で5倍強、1971年度では10倍に迫る勢いを示している。また、ワーカーに配分された金銭的援助総額は1965年—66年で26万6000ポンドであったが、76—77年では430万ポンドにまで増加していった。⁽³³⁾

ヘイウッドとアレンの調査は、1960年代後半、北西イングランド地方の2つのバラと2つのカウンティ地域で、1963年法第1条下の利用者65人を対象に行われており、第1条下の利用者が3つのグループ——現金給付、現物給付、ケースワークに分けられている。それによれば、ケースワーク・サービスが他の2つのグループを上回っている地域はなく、調査対象者の全てを3グループからみると、各々のグループの人数はほぼ等しくなっており、現金、現物給付の利用者は、ケースワーク・サービスの2倍になっている。次に、現金給付の理由をみると、三地域での主要な理由は食費である。残りの地域で多い理由は家賃滞納で食費は

%となっている。これを先の3つのグループ別でみると、現金給付のグループでは補足給付水準かそれ以下の貧困状態の中で生活している大家族の割合が68%と最も高い。現物給付のグループでは、前のグループほどではないが依然として貧困である。通常その父親は民間賃貸住宅に住む熟練労働者である点で、このグループは平均してより安定している。ケースワーク・サービスのグループでは、補足給付水準かそれ以下の家族の割合は36%で、諸給付に頼る家族は殆ど無いし、子供の数も少ない⁽³⁵⁾。

こうして、1963年実施以降、家族崩壊を予防する事業の量は飛躍的に増加し、1970年には4万6000人の児童が措置され、22万人が自宅で監督指導を受けた。依然、夫婦関係の問題、家計の問題、親子関係の問題が主たるものであったが、児童部の救済能力を超える多くの慢性的貧困が存在した。⁽³⁶⁾

この金銭的援助の拡大は、少なくとも1975年まで急速に拡大していったが、これ以降は経済的削減のため頭打ちとなり、根本的な問題が未解決のまま、自由裁量への権限は軽減されてきている。

ベヴァリッジ計画は、画期的な貧困対策の確立を目指したが、早くも1950年代には動揺を見せ始め、60年代における「貧困の再発見」は、ベヴァリッジ体制が有効に機能していなかったことを明らかにした。

1950年代から60年にかけて、朝鮮戦争による軍事費増、国際収支の悪化、ポンド危機、低成長という危機的状況を呈するイギリス経済の長期停滞傾向の中で、貧困は解消されるどころかむしろ蓄積され続けてきたのである。

さらに言えば、ベヴァリッジ体制の前提である完全雇用政策は、その実施が進められるほどに、貧富の格差を一層拡大させていったのである。

エイベル・スミスとタウンゼントの研究では、老人の貧困問題と並んで、児童貧困の深刻さが提起されたのであるが、それはとりもなおさず低賃金世帯の貧困の問題であった。

こうして、1963年法は、児童と家庭をとりまく根深い貧困問題への複合的な措置であったと言える。貧困の度合いが深くなり、貧困者数が増加し、それに

低賃金労働者、失業者、疾病者、老人、児童、未亡人など各階層に広がって行ったのである。

5. 結びに代えて

1970年代のイギリスの社会福祉は、シーボーム改革の実施を経て、PSS形成という新しい時代を迎えた。ところが、70年代の経済情勢の変化の中で、金銭的に行き詰ってSSDを訪れる者が圧倒的に多くなり、経済扶助とは分離されているはずの対人サービスを求めて、所得保障制度の網から漏れた者たちがアクセスしてきている。

小論で明らかにされたように、現実には貧困問題が「福祉ケース」としてワーカーに任されており、所得保障とPSSとの機能的分離は、ソーシャル・ワークの業務の中に経済的問題が持ち込まれることによって意味をなさなくなっている。この傾向は、むしろシーボーム改革以降、一層顕著になってきており、特にSBCからSSDへ問題が意図的に持ち込まれている。

このようにして、イギリスにおいて、「分離体制」は既に有効性を失っており、「福祉国家」イギリスが斜陽のものとなったように、「分離問題」も神話となってしまったようである。

約300万人という空前の失業者がイギリスの社会問題となっている現状で、貧困者の増加、非行・犯罪の悪化、家族崩壊、麻薬、アルコール中毒などの増大によって、社会福祉の必要性が一層切実になっている。現在、イギリスにおいて約20万人の公的職員が福祉に従事しており、SSDは強大な潜在力をもつ組織体として存在している。政治的影響力の受け方によっては、統制の手段とも解放の手段ともなりうる福祉が、どちらの方向を辿るのか、こうした厳しい問いかけが今なされている。

と同時に、このことは福祉労働者が主体性を獲得する機会でもある。そのためには、修羅場のような福祉現場の中で、社会経済情勢の把握に立った積極的な活動・運動が望まれているのである。

〈註〉

- (1) Brian Abel-Smith and Peter Townsend, *The Poor and the Poorest*, G. Bell & Sons, 1965, p. 18
- (2) *Ibid.*, p. 58
- (3) *Ibid.*, p. 62
- (4) *Ibid.*, p. 30
- (5) *Ibid.*, p. 41
- (6) 福島勝彦『イギリスの社会保障政策』同文館, 1983年, 203—204ページ。
- (7) Bill Jordan, *Paupers The Making of the New Claiming Class*, Routledge & Kegan Paul, 1973, Victor George, *Social Security and Society*, Routledge & Kegan Paul, 1973, Norman Ginsburg, *Class, Capital and Social Policy*, Macmillan, 1979, 以上の著書の中にスピーナムランド制度と関連させた批判がみられる。
- (8) Bill Jordan, *ibid.*, pp. 2-7.
- (9) 福島勝彦『前掲書』, 215ページ。
- (10) Bill Jordan, *Automatic Poverty*, Routledge & Kegan Paul, 1981, Chap. 1.
- (11) *Ibid.*, p. 124, p. 128
- (12) Bill Jordan, *Invitation to Social Work*, Martin Robertson, 1984, pp. 91-92.
- (13) *Ibid.*, p. 92
- (14) *Ibid.*, p. 102
- (15) Robert Holman, *Poverty, Explanations of Social Deprivation*, Martin Robertson, 1978, p. 277
- (16) Jean Packman, *The Child's Generation*, Basil Blackwell & Martin Robertson, 2nd ed., 1981, pp. 67-68.
- (17) Robert Holman, *op. cit.*, p. 279
- (18) Bill Jordan, *Poor Parents: Social Policy and the 'Cycle of Deprivation'*. Routledge & Kegan Paul, 1974, pp. 72-74.
- (19) Jean Packman, *op. cit.*, p. 167.
- (20) Barclay Committee, *Social Workers—Their Role & Tasks*, Bedford Square Press, 1982, p. 109. (邦訳) 小田兼三訳『ソーシャル・ワーカー＝役割』全国社会福祉協議会, 1984年, 149ページ。

- (21) Bill Jordan, *Invitation to Social Work*, op. cit., p. 90.
 - (22) Bill Jordan, *Automatic Poverty*, op. cit., p. 123.
 - (23) Bill Jordan, *Invitation to Social Work*, op. cit., p. 136.
 - (24) Op. cit., p. 143
 - (25) Colin Brewer and June Lait, *Can Social Work Survive?*, Temple-Smith, 1980.
 - (26) Bill Jordan and Nigel Parton(ed.), *The Political Dimensions of Social Work*, Basil Blackwell, 1983, pp. 1-22, Bill Jordan, *Invitation to Social Work*, op. cit., pp. 136-142, Bill Jordan, *Social Work: Return to Poor Law?*, *New Society*, 6 May 1982.
 - (27) Ibid.
 - (28) Ibid.
 - (29) Ibid.
 - (30) 小松源助「多問題家族へのアプローチをめぐる動向—イギリスにおける Family Service Units の貢献—」小松, 仲村, 根本, 畠山編『多問題家族へのアプローチ』有斐閣, 1985年, 15—16ページ。
 - (31) 同上。
 - (32) Eileen Younghusband, *Social Work in Britain: 1950-1975*, Vol. 1, George Allen & Unwin, 1978, p. 44. (邦訳) 本出祐之監訳『英国ソーシャルワーク史1950—1975・上』誠信書房, 1984年, 36ページ。
 - (33) Peggy Foster, *Access to Welfare*, Macmillan, 1983, p. 146
 - (34) J. S. Heywood and B. K. Allen, *Financial Help in Social Work*, Manchester University Press, 1971. なおこの部分は, M. P. Jackson and B. M. Valencia, op. cit., pp. 17-18, p. 43, pp. 109-111, の引用による。
 - (35) Bill Jordan, *Poor Parents*, op. cit., pp. 87-90.
 - (36) Eileen Younghusband, op. cit., pp. 44-45, (邦訳) 37ページ。
- (社会学研究科博士後期課程・社会福祉学専攻)

